The Northern Dimension of Canada's Foreign Policy

Department of Foreign Affairs and International Trade
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Canada

101-01042/

Cover:
Painting by Edward 'Ted' Harrison, C.M., "Northern World - Le monde du Nord"

Prepared by the Communications Bureau
Department of Foreign Affairs and International Trade

The Northern Dimension of Canada's Foreign Policy

Executive Summary

In an increasingly interdependent and globalized world community, Canada's long-standing foreign policy tradition of promoting international co-operation in pursuit of shared objectives, through institution building and pragmatic problem solving, continues to take on greater importance. This established and successful approach has taken on, as a new guiding theme, the protection and enhancement of human security.

Both the tradition of transnational co-operation and the new emphasis on human security are particularly applicable to the shaping of the Northern Dimension of Canada's Foreign Policy. The circumpolar world that includes the northern territories and peoples of Canada, Russia, the United States, the Nordic countries plus the vast (and mostly ice-covered) waters in between was long a front line in the Cold War. Now it has become a front line in a different way — facing the challenges and opportunities brought on by new trends and developments. The challenges mostly take the shape of transboundary environmental threats — persistent organic pollutants, climate change, nuclear waste — that are having dangerously increasing impacts on the health and vitality of human beings, northern lands, waters and animal life. The opportunities are driven by increasingly confident northern societies who, drawing on their traditional values, stand poised to take up the challenges presented by globalization. Whereas the politics of the Cold War dictated that the Arctic region be treated as part of a broader strategy of exclusion and confrontation, now the politics of globalization and power diffusion highlight the importance of the circumpolar world as an area for inclusion and co-operation.

A clearly defined Northern Dimension of Canada's Foreign Policy will establish a framework to promote the extension of Canadian interests and values, and will renew the government's commitment to co-operation with our own northern peoples and with our circumpolar neighbours to address shared issues and responsibilities.

No country, except possibly Russia, has more at stake in the far-sighted management of circumpolar relations than Canada. A sense of northerness has long been central to the Canadian identity, but the North has historically played a relatively small and episodic part in Canadian foreign policy. A clearly defined Northern Dimension of Canada's Foreign Policy will establish a framework to promote the extension of Canadian interests and values, and will renew the government's commitment to co-operation with our own northern peoples and with our circumpolar neighbours to address shared issues and responsibilities. It will demonstrate that our future security and prosperity are closely linked with our ability to manage complex northern issues. A proactive approach in strengthening Arctic circumpolar relations, drawing on Canada's experiences, traditions and capabilities, in both the domestic and international context, will help to shape the nature and thrust of circumpolar affairs, and Canada's central place therein.

The Northern Dimension of Canada's Foreign Policy is framed by three principles — meeting our commitments and taking a leadership role; establishing partnerships within and beyond government; and engaging in ongoing dialogue with Canadians, especially northerners. In keeping with this framework, the Northern Dimension of Canada's Foreign Policy will have four overarching objectives:

1. to enhance the security and prosperity of Canadians, especially northerners and Aboriginal peoples;
2. to assert and ensure the preservation of Canada's sovereignty in the North;
3. to establish the Circumpolar region as a vibrant geopolitical entity integrated into a rules-based international system; and
4. to promote the human security of northerners and the sustainable development of the Arctic.

Objectives:

1. *to enhance the security and prosperity of Canadians, especially northerners and Aboriginal peoples;*
2. *to assert and ensure the preservation of Canada's sovereignty in the North;*
3. *to establish the Circumpolar region as a vibrant geopolitical entity integrated into a rules-based international system; and*
4. *to promote the human security of northerners and the sustainable development of the Arctic.*

These objectives will be pursued through a focus on four priority areas for action over the next several years:

- Strengthening and promoting a central place in circumpolar relations and policy co-ordination for the Arctic Council, which is the only forum in which the eight Arctic states and Indigenous northern peoples as Permanent Participants come together to discuss and decide on matters of common interest. The Arctic Council is uniquely placed to address the environmental challenges faced in the circumpolar region, and has the potential to enhance opportunities for capacity building, trade and economic development, as well as educational opportunities and employment mobility for Canadian youth and children in the circumpolar North.

- Helping to establish a University of the Arctic designed to foster academic excellence and sustainability including traditional knowledge, using distance-education techniques; and supporting the enhancement of a Canadian and circumpolar policy research network, taking into account the importance of traditional knowledge, that can strengthen policy-relevant capacity to provide assistance to the work of the Arctic Council.
- Developing and expanding opportunities to assist Russia in addressing its northern challenges through strengthened bilateral activities, and by working with our circumpolar partners in various regional forums and in the European Union.
- Promoting the study and practical application of means for circumpolar countries and communities to develop sustainable economic opportunities and trade across the Arctic circumpolar region.

A Canadian strategy for a northern foreign policy was developed through a unique and extensive process of consultation with Canadians, including Aboriginal peoples, other northerners, parliamentarians, policy experts and many others. This was a deliberate process of public engagement, and one that the government intends to continue as the Northern Dimension of Canada's Foreign Policy is implemented and further developed. To this end, the government, led by the Ambassador for Circumpolar Affairs, will maintain a permanent outreach program domestically and internationally, in an effort to seek views and feedback on Canada's foreign policy priorities for the circumpolar Arctic region as they evolve. Flexibility to respond to new ideas, trends and initiatives, as well as to refocus existing priorities, will be built in to the Northern Dimension of Canada's Foreign Policy to ensure that an ongoing consultative process is fully interactive and dynamic.

The Northern Dimension of Canada's Foreign Policy

Introduction – Renewing Our Commitment

At home and abroad, the North has taken on new importance in Canadian foreign policy.

Canada needs to bring a comprehensive northern dimension to its foreign policy. To be effective, the new policy must be an integral part of Canada's broader foreign policy, and must also be reinforced by domestic policies.

For the North, this is a time of rapid change. Canada's own northern territories, for example, are emerging from an historical tradition of being on the periphery of Canadian political life as a result of political reform, reconciliation and decentralization, and are developing new governance structures. Similarly, a circumpolar community with a wide range of (often divergent) interests is also coming into being as a coherent entity. The end of the Cold War lifted the constraints which that period imposed on co-operation among the eight Arctic countries and on interaction among the North's Indigenous peoples. Circumpolar relations, contacts and activities have now begun to flourish. This has also occurred as a consequence of growing global awareness of the vital ecological role played by the North, and as northerners from across the circumpolar region have begun to press for action to address the serious environmental, economic, social and cultural threats facing their communities.

Globalization exposes all regions to new political, economic, social and environmental forces, which often diminish regional control over events — even in the most industrialized countries. These forces include the revolution in information technology (for instance, the emergence of electronic commerce), the transboundary movement of persistent organic pollutants, climate change, and the spread of infectious diseases, such as tuberculosis or AIDS. The transboundary nature of these forces makes international co-operation imperative.

The North comprises the Canadian territories of the Yukon, the Northwest Territories and Nunavut, plus Nunavik (northern Quebec) and all of Labrador; the U.S. state of Alaska (except the area known as the Southeast); all of Kalaallit Nunaat (Greenland); Iceland; the northern regions of Norway, Sweden and Finland; all of what Russia terms the Arctic and the Russian North; and the marine systems of the Arctic Ocean and its adjacent seas, including the Beaufort, Labrador, Bering, Chukchi, Greenland, Norwegian, Barents, Kara, Laptev and East Siberian seas. It also includes what the Royal Commission on Aboriginal Peoples identified as "Mid-North"—that is, large areas of the Canadian provinces of British Columbia, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Ontario and Quebec that reflect northern conditions.

Globalization has also altered the exercise of state sovereignty, partly through the development of a web of legally binding multilateral agreements, informal arrangements and institutions. In the past, much of Canada's attention to northern foreign relations has focussed on threats to sovereignty. Time has changed the nature and implication of those threats — co-operation has largely overshadowed boundary disputes in the North. Public concern about sovereignty issues has waned, but Canadians still want their governments to enforce their laws and regulations concerning the management of the North.

To meet new transborder challenges and further promote co-operation, we will need to intensify dialogue with existing organizations that undertake common action, such as the United Nations (UN), the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE). We must also ensure that the Arctic Council effectively complements other initiatives under way within the circumpolar region (in particular, the Nordic Council, the Barents Euro-Arctic Council, the Council of Baltic Sea States), and with the EU's own Northern Dimension Action Plan. Further, we must develop new approaches to deal with issues such as human security and the threats to individual safety and well-being posed by an increasing number of transnational problems. In this regard, the peoples of the circumpolar region are particularly vulnerable.

In this situation, Canada needs to bring a comprehensive northern dimension to its foreign policy. To be effective, the new policy must be an integral part of Canada's broader foreign policy, and must also be reinforced by domestic policies. A comprehensive approach will lead to greater coherence and co-ordination between federal departments and agencies having a stake in the development of the circumpolar region.

The Domestic Context – the North Coming into its Own

At the dawn of the new century, a fundamental reshaping of northern Canada is taking place. Most significant has been the division of the Northwest Territories into two separate territories in 1999 with the creation of Nunavut. The birth of Nunavut represents a landmark achievement in the political development of the Canadian North, including the commitment to self-government and continued devolution.

As pledged in Gathering Strength: Canada's Aboriginal Action Plan, Canada will work toward the settlement of all outstanding land claims and the completion of self-government agreements in the North as a mechanism for developing a strengthened and forward-looking partnership with Aboriginal peoples. Through the Action Plan, the federal government has sought to contribute to a process of political, economic and social renewal in the North.

This devolution and renewal needs to be accompanied by a coherent northern foreign policy strategy that maximizes the opportunities being realized by northern Canadian communities, while also supporting and augmenting their efforts to successfully manage the challenges facing the North. One example is resources: world demand is increasing for Canada's northern resources (including fisheries) and related exploration and processing activities. Another example is climate change, which may have an effect on the potential use of the Northwest Passage. Previously closed by ice, the Passage is now open for several weeks each year. A third is air traffic over the Arctic, which is also growing. In 1999, some 85 000 overflights were recorded, and the forecast annual growth rate is 3 percent to 5 percent. Once Russia opens its northern airspace to international aviation, the number of overflights could increase significantly, with a proportionate rise in the risk of accidents, emergency landings and search-and-rescue requirements.

These various developments enhance the potential for tourism and new northern transportation routes, and should create new economic opportunities for the North. However, with such opportunities come additional pressures in the sustainable management of natural resources and the environment, as well as in economic and social development. For this reason, innovations emerging from the northern renewal process are both timely and necessary, as are advances in information technology that can more effectively link developments and knowledge in the Canadian North with the rest of Canada and the circumpolar world. However, equally important will be Canada's efforts to ensure that international/circumpolar policies, practices and regulations promote and protect northern interests,

starting with the preservation of the fragile ecology of the North. Surveillance, enforcement of laws and regulations, and the co-ordination of emergency-preparedness systems will be critical.

In translating the new reality of Canada's North into foreign policy, we need to move beyond the vague, symbolic visions of the past. We must assess the values and interests emerging from the North's renewal process, and translate them into sources of international influence. This will require the involvement of Aboriginal and territorial authorities in the implementation of a northern foreign policy. It will also require a commitment to strengthening the widespread but poorly supported research network that exists throughout Canada, which has important expertise, knowledge and experience that must be harnessed more effectively in support of the Northern Dimension of Canada's Foreign Policy. There must also be the recognition that effective linkages between research and policy analysis networks must extend beyond Canada, reaching out to similar networks within the circumpolar region. Intrinsic to this research and policy analysis network will be the recognition and integration of traditional knowledge.

The International Context – an Enlarging Circumpolar Partnership

The circumpolar North is not homogeneous. The heterogeneity of development levels, interests and visions among circumpolar countries, coupled with the fact that the region is one of the world's richest in natural resources, may increase the potential for tension in the North. On the other hand, recognition of the challenges facing the region has led the eight Arctic countries to move forward across a broad front over the past decade to begin building a circumpolar community of interests. From both economic and political perspectives, the North has the potential to become a significant factor in world affairs.

Recognition of the challenges facing the region has led the eight Arctic countries to move forward across a broad front over the past decade to begin building a circumpolar community of interests. From both economic and political perspectives, the North has the potential to become a significant factor in world affairs.

The establishment of the Arctic Council in 1996 marked the growing maturity of the circumpolar region. Canada recognized that it shared many common challenges, problems and opportunities with its Arctic neighbours, so it sought to expand co-operation through the Arctic Council to create a circumpolar community that would be self-aware and able to work together to solve its problems regionally and globally. Progress toward these goals should contribute to the formation of a strong institutional framework that encourages greater co-operation among northern governments, Aboriginal peoples, industry, and

non-governmental organizations (NGOs) in pursuit of concrete initiatives. Such progress responds to the challenges that we are all confronting in the Arctic, but that are outside the control of any single country.

The Arctic Council is, of course, not the only existing circumpolar forum or focal point for circumpolar policy development and co-operation. The Nordic Council was founded in 1972 to target co-operation on regional and common political issues. The creation of the Council of the Baltic Sea States in 1992 and the Barents Euro-Arctic Council in 1993, plus the anticipated adoption of the European Union's Northern Dimension Action Plan in June 2000, reflect the broader European integration process intended to bridge common northern interests. They are also increasingly focussed, as is the U.S. Northern European Initiative (which is directed primarily at the three Baltic states), at preventing the emergence of a socio-economic and environmental fault line at the eastern border between the expanding EU, its immediate northeastern neighbours, and Russia. There is a growing recognition in these regional forums of the importance of ensuring effective information sharing, co-ordination and co-funding initiatives for shared priorities.

Protecting the vulnerable circumpolar ecosystem from environmental degradation and transboundary effects is another area in which international co-operation is vital.

These various institutions and initiatives are not only preoccupied with stability in northern Russia, but also with sustainable development and environmental protection across the Arctic region. Protecting the vulnerable circumpolar ecosystem from environmental degradation and transboundary effects is another area in which international co-operation is vital. Scientific evidence shows that the North acts as a global "sink" for environmental contaminants, including persistent organic pollutants. The pollutants are transported over long distances by water and air currents, and eventually enter the animal and marine life. In fact, food from this source is the main source of nourishment for Indigenous peoples living in the North. The contaminants are absorbed in the fatty tissues of northern animals, eventually to be consumed by humans. The global community has recognized the need to reduce and eliminate the long-range transport of pollutants, and it must cement its commitment through legally binding international protocols and agreements, such as the UN negotiations toward a global convention on persistent organic pollutants.

Canada has also had long-standing bilateral agreements with the United States on a range of issues affecting the interests of both countries in the Arctic. The recently developed Canada-Norway Partnership for Action underlines Arctic co-operation as an area of common interest in the context of the joint pursuit of a human security agenda.

To realize the full potential of the North, northern Canadians and the circumpolar community need to recognize and act on the basis of being a natural community — bound not only by geography but also linked by common experiences and often values as well. The challenges are to define those shared values and interests; to put them into sharper focus; to make better use of the community of existing organizations and the network of contacts in the circumpolar region; and to draw on our collective resources to address these issues within the circumpolar region.

The Consultative Process – Listening to Canadians

In 1997, the House of Commons Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade (SCFAIT) took a new look at the North and prepared a comprehensive report, Canada and the Circumpolar World: Meeting the Challenges of Co-operation into the 21st Century. This began a process of extensive consultation and discussion throughout Canada over the next two years that has led to the preparation of this policy statement, the Northern Dimension of Canada's Foreign Policy. Key elements of the consultative process (starting with SCFAIT's review and report) included Minister of Foreign Affairs Lloyd Axworthy's September 1998 discussion paper Towards a Northern Foreign Policy for Canada; the 1998 National Forum; a major expert roundtable in December 1998; an extensive round of consultations in 1999 focussed on northerners and other key stakeholders, led by Canada's Ambassador for Circumpolar Affairs Mary Simon; and a final series of discussions held by Minister Axworthy with his Arctic Council counterparts and by Prime Minister Jean Chrétien when he met with the President of Finland and the head of the European Union, Martti Ahtisaari, in December, 1999.

Based on these extensive consultations, Minister Axworthy and the Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT) prepared a draft policy statement, which was then subject to further discussions involving key federal agencies responsible for policy areas that touch on the circumpolar North — including the Department of Indian Affairs and Northern Development, the Canadian International Development Agency (CIDA), Environment Canada, Natural Resources Canada and Health Canada — before public release.

The Northern Dimension of Canada's Foreign Policy – Key Objectives

As was often pointed out in discussions with Canadians and key circumpolar partners, Canada brings a number of important assets to the circumpolar table:

- our experience in developing northern institutions, community building, and working with Aboriginal peoples and other Northerners;
- an acknowledged expertise in northern science and environmental technology;
- a cutting-edge capability in telecommunications and information technology;
- an innovative approach to governance and natural resource management in the North; and
- a wealth of experience in co-operating with Russia on Arctic affairs.

Given these assets, and given the convergence of territories, interests and events in the circumpolar region, a unique opportunity exists for bringing to bear Canada's northern identity and expertise, and translating them into broader influence. The Arctic is an area of international relations in which we can make a difference, in which we can bring added value. A far-sighted Canadian foreign policy will provide the means and the opportunity to assert our role as a bridge builder. Our active involvement in circumpolar issues will contribute to the consolidation of our interests in the region.

The Arctic is an area of international relations in which we can make a difference, in which we can bring added value.

A far-sighted Canadian foreign policy will provide the means and the opportunity to assert our role as a bridge builder.

Our active involvement in circumpolar issues will contribute to the consolidation of our interests in the region.

In keeping with the international and domestic contexts, our experience, capacity and perceived role, and taking into account the advice and suggestions made during the consultative process, it has been determined that the Northern Dimension of Canada's Foreign Policy should have four overarching objectives:

1. to enhance the security and prosperity of Canadians, especially northerners and Aboriginal peoples;
2. to assert and ensure the preservation of Canada's sovereignty in the North;
3. to establish the Circumpolar region as a vibrant geopolitical entity integrated into a rules-based international system; and
4. to promote the human security of northerners and the sustainable development of the Arctic.

These objectives will be pursued through a number of initiatives and venues. In particular, Canada's northern foreign policy will focus on four priority areas: support for the work of the Arctic Council; participation in the expanding international support for northern Russia; realizing the full potential of the University of the Arctic, and enhancing a Canadian and circumpolar policy research network; and promoting sustainable development through the pursuit of economic and trade opportunities across the circumpolar region.

Strengthening the Arctic Council

The Arctic Council was founded in 1996 as an umbrella organization to give political impetus and strategic direction to the circumpolar community. As founding chair, Canada sees the Council as the main focus of our emerging northern foreign policy. To maintain our influence in the region, we will deepen our commitment to circumpolar partnerships, beginning through the Arctic Council.

To maintain our influence in the region, we will deepen our commitment to circumpolar partnerships, beginning through the Arctic Council.

A unique feature of the Arctic Council — one that gives it critical legitimacy and relevance — is the direct participation of northerners, particularly Indigenous northern peoples. Building on Indigenous involvement in its forerunner institution, the Arctic Environmental Protection Strategy, the Council has broken new ground internationally. For the first time — anywhere — Indigenous peoples, as Permanent Participants, have an integral role to play in the work of the Arctic Council. When the Council meets, it does so with the full and active participation of the Inuit Circumpolar Conference, the Saami Council, the Russian Association of Indigenous Peoples of the North, and the Aleut International Association. Their involvement ensures that those with the most at stake have a clear voice in shared forums to resolve common transboundary concerns and to develop common approaches.

At the next Arctic Council ministerial meeting in Alaska in October 2000, an additional permanent participant may be approved, which will further broaden and deepen the involvement of northern Indigenous peoples in the work of the Council. However, all Permanent Participants lack sufficient internal resources to participate effectively. They continue to require assistance from Arctic Council member states to ensure effective participation.

The five main Working Groups of the Arctic Council collectively carry an agenda that focusses on the sustainable development and environmental protection of the Arctic region. Together, they represent an effort to address the most critical issues facing the circumpolar North, where multilateral co-operation is vital. These include the Sustainable Development Working Group, the Protection of the Arctic Marine Environment, the Arctic Monitoring and Assessment Program, the Emergency Prevention, Preparedness and Response Group, and the Conservation of Arctic Flora and Fauna. There is interest in expanding the work of these groups, and in creating others as well. However, chronic under-funding hampers existing programs and prevents effective expansion.

The secretariat for the Arctic Council is another issue that must be addressed, not only because of the need to more effectively support the efforts of the Working Groups, but also to ensure its viability and effectiveness. The Arctic Council must be effective in linking with other regional forums, bilateral programs and broader multilateral discussions. Such linkages are crucial in order to avoid duplication and maximize awareness and effectiveness. This need has been recognized by all Arctic Council members, as well as by the other Arctic regional forums previously mentioned. An ongoing commitment to the work of the secretariat is required if it is to be effective. A strong secretariat can build on work that has already been done to catalogue various activities and programs in the circumpolar region.

Through the Northern Dimension of Canada's Foreign Policy, Canada intends to focus policy efforts and increased resources on strengthening existing activities of the Arctic Council and promoting a continued and increased role for Permanent Participants.

Through the Northern Dimension of Canada's Foreign Policy, Canada intends to focus policy efforts and increased resources on strengthening existing activities of the Arctic Council and promoting a continued and increased role for Permanent Participants. Indeed, Canadian support for emerging northern civil society could prove invaluable in influencing the decision-making process on Arctic issues in major world capitals. It will facilitate the development of northern people-to-people contacts, and will support increased North-South linkages. It will continue to encourage Indigenous community activities, while promoting the participation and leadership of Aboriginal community leaders.

Canada will promote more effective linkages between the Arctic Council and other forums in which Arctic issues are addressed. Where possible, expanding the Council's work will also be a focus, perhaps starting with the link between emerging economic and environmental issues (e.g. impact of climate change on the Northwest Passage as a commercial route) and also a link to research and education. These last objectives relate, in part, to an identified need for capacity building within Arctic communities; and a search for means to ensure sustainable economic growth in the circumpolar world as traditional economies wane, while maintaining a focus on environmental protection.

Canada's contribution will include:

- increased support to the overall work of the Arctic Council;
- financial and institutional support to Permanent Participants of the Arctic Council;
- leveraged/partnered funding for specific Working Group activities, flowing from the 1998 Iqaluit Declaration endorsed at the Arctic Council Ministerial Meeting, including further development of the Children and Youth initiative; and
- support for a capacity-building focus in the Arctic Council.

Establishing a University of the Arctic and a Canadian and Circumpolar Policy Research Network

Canada has been a consistent proponent of the development of a circumpolar University of the Arctic, which would help to build on northern (including Indigenous) knowledge and develop northern capacity to manage the challenges of the Arctic region in the decades to come. Such a concept would also integrate advances in distance education, where Canadian experience is substantial.

A complementary focus, both through the University of the Arctic and through existing institutional capacity, is the strengthening of an Arctic policy research network that links Canadian experts more effectively with each other, and with experts across the circumpolar world, again taking advantage of new communication and information technologies. This connected expertise should not only benefit basic research and knowledge, but should also be encouraged to contribute directly to the work of the Arctic Council through policy-relevant analysis.

Existing expertise resides in many Canadian locations: academic institutions such as the Universities of Calgary, Alberta, Manitoba and Northern British Columbia, and Yukon and Arctic Colleges; agencies and NGOs such as the Canadian Polar Commission, the Canadian Arctic Resources Committee and the Inuit Circumpolar Conference (Canada). There are many scientists and policy experts at the federal, provincial and territorial levels. Private-sector firms that have operations in the North employ experts across a range of fields. Many of these experts have their own linkages with like-minded experts within Canada and across the circumpolar world. However, many of them face chronic under-funding and/or poor connectedness to policy-making bodies. These issues must be addressed if Canada is to play a serious role in circumpolar affairs.

The Canadian government will work with provincial and territorial counterparts, granting institutions, foundations and private-sector interests, as well as interested Arctic Council partners, to promote enhanced and connected Canadian and cross-polar expertise in academic, NGO and northern-based institutions. The focus will be on determining how to develop a University of the Arctic distance-education program, as well as a research network that can be linked, as appropriate, to the policy process, including the work of the Arctic Council. The federal role will focus on partnership and seed resources, helping to make the connections between research and policy development and building linkages with policy-making bodies such as government agencies and the Arctic Council.

Some specific initiatives to be considered include:

- developing a University of the Arctic distance-education program;
- increasing the number of northern youth internships, youth employment and student exchanges, and education options through the University of the Arctic and affiliated colleges within the circumpolar region; and
- providing partnered funding for the development of a Canadian circumpolar policy research network, linking complementary Canadian institutions. The effort would also include linking up with other circumpolar research centres.

Cooperation in Northern Russia

A prosperous Russia is crucial to the stability of the international system, and a sustainable and prosperous North is crucial to the stability of Russia.

A prosperous Russia is crucial to the stability of the international system, and a sustainable and prosperous North is crucial to the stability of Russia. With only 8 percent of the national population, the Russian North produces 20 percent of the country's gross domestic product (GDP), and is one of Russia's leading hard currency-earning regions. With 80 percent of the North's total population, Russia is by far the most populous circumpolar area. In 1997, some 12.1 million people, including 200 000 Indigenous people, lived in the Russian Far North.

The collapse of the Soviet development strategy has had environmental impacts that are well known and impossible to ignore. For example, sulphur dioxide discharges from metal and mining enterprises have damaged vast territories in the Kola Peninsula. According to the International Atomic Energy Agency, 150 nuclear reactors from decommissioned submarines are waiting to be dismantled in Murmansk and Arkhangelsk. The Agency report also states that more than 8500 tons of highly enriched spent fuel is waiting to be reprocessed and properly stored around the Barents Sea, and an additional 500 million cubic metres of low-level radioactive waste remains to be treated.

The situation for Indigenous peoples is even more difficult. With subsidy programs curtailed or ended, some settlements are returning to self-sufficient economies and struggling to revive their traditional culture. Living conditions remain harsh. Finances appear inadequate to support the re-emergence of sustainable Indigenous communities. At the same time, political reform has granted greater autonomy to Indigenous peoples, who are actively looking for ways to become involved in both the domestic and international northern policy-making processes.

Although most international attention and assistance has focussed on northwestern Russia, circumstances northeast of the Urals are equally urgent. The situation in the Russian northeast should also be factored into International Financial Institution action plans and programs. Maximum synergies should be sought, so that what is being done in the Barents and Baltic areas would be viewed in the broader context of international efforts to stabilize Russia and integrate it further into the international system.

Canada has a historic interest in Russia's prosperity and security — indeed, we have much at stake there. Given the weight of the Russian North in the future of Russia and the region, immediate and concerted action is urgently needed. The future of the Russian North, therefore, is important to Canada, and is a key focus of the Northern Dimension of Canada's Foreign Policy.

The Arctic identity that Canada shares with Russia provides a special basis for co-operation focussing on the North. Canada has a number of bilateral agreements covering northern issues, especially in areas of scientific and economic development and, more recently, development assistance in the areas of the environment and Indigenous peoples. Because of the environmental similarities, Canada has always had a commercial interest in Russia. With our experience and expertise in tapping natural resources in the Arctic, we have a comparative advantage in Russia, creating excellent opportunities for Canadian investments. Similarly, in the environmental sector, Canadian technology and management techniques are second to none.

Through CIDA's Technical Assistance Program, Canada is already making a significant contribution to democratic development and economic liberalization in Russia. This strategy has been successfully extended to the Russian North, where 20 projects are currently under way in the areas of good governance, economic reform and the environment.

Radioactive waste clean-up and environmental remediation are other areas in which our Russian partners would welcome Canadian expertise. Canada can make a major contribution by promoting other policy objectives, such as non-proliferation and disarmament, as well as environmental protection. At the 1999 Group of Eight (G-8) Summit in Cologne, leaders agreed to address these issues by building a broad international partnership on expanded threat reduction. Within this initiative, activities are being considered for addressing the management of radioactive waste originating from military activities, and the decommissioning of Russian nuclear submarines, particularly at sites in the Russian Arctic. A multi-year, multi-task program would be developed to identify specific projects for these purposes, with identification of areas that best suit Canadian expertise. The adoption of a funded Canadian strategy would support our aims in the circumpolar region, allowing us to extend our participation in sub-regional groupings, such as the Baltic and Barents Councils and the Arctic Military Environmental Co-operation program, a joint Russian-American-Norwegian initiative aimed at addressing military-related critical environmental concerns in the Arctic.

Perhaps more than any other country, Canada is uniquely positioned to build a strategic partnership with Russia for development of the Arctic. In the short term, this means giving priority to addressing the socio-economic and environmental issues in the Russian North. Canadian objectives should be formulated in a way that reflects broader international goals, and Canadian activities should take into account the capacity of other partners, especially the United States and the European Union, to undertake funding responsibilities and partnerships.

Specific Canadian activities could include:

- contributing funds toward the implementation of the 1992 Canada-Russia Agreement on Co-operation in the Arctic and the North, as well as the 1997 Memorandum of Understanding concerning Co-operation on Aboriginal and Northern Development;
- working to expand bilateral economic and business ties with northern Russia, in co-operation with provincial and territorial governments, as well as business and NGO communities;
- supporting the activities of the Working Group on the Arctic and North, under the aegis of the Inter-governmental Economic Commission. This could include the creation of a Canada-Russia Northern Chamber of Commerce and the promotion of northern transportation routes; and
- including a focus on Russia in northern youth exchange programs and internships to promote people-to-people contacts for future generations.

Promoting Sustainable Economic Opportunities and Trade Development

As outlined earlier (see The Domestic Context), there are increased pressures and opportunities related to economic development in the Canadian and circumpolar North. As was stated, these will create important challenges that a coherent Canadian policy strategy must address. Trade and investment are certain to increase across the Arctic region. Given the fact that they will help to build capacity in the North to pursue economic growth, this is to be welcomed. Pursuing such initiatives as the Arctic Bridge and intra-Arctic shipping could have important benefits for the livelihood of northerners.

However, as has also been stated, these developments will also demand increased vigilance — effective monitoring and management that will ensure that the fragile Arctic ecology is not compromised. Much can be done, through the Arctic Council and research networks, among others, to study and prepare for these developments. An important focus of Canada's northern foreign policy is to promote both the analysis and the development of management/monitoring/enforcement regimes (in some cases, building on existing frameworks, such as the Arctic Waters Pollution Prevention Act).

To this end, the Northern Dimension of Canada's Foreign Policy will promote, among other things, the following:

- discussions with the Arctic Council regarding the expansion of circumpolar transportation infrastructures (e.g. Arctic bridge, polar air route and intra-Arctic shipping) and the reduction of transportation costs;
- the inclusion of a northern trade dimension in future Team Canada missions;
- the launching of talks with our Arctic Council partners to facilitate trade and investment flows in the circumpolar region;
- the creation of a Circumpolar Chamber of Commerce, building upon those existing in the northern regions of Nordic countries and northwest Russia, and on the network of contacts within the Northern Forum; and
- the investigation of the potential of eco-tourism, in co-operation with territorial governments.

Ongoing Dialogue with Canadian and Circumpolar Civil Society

The government believes that it is critical to maintain an ongoing process of interaction and discussion with interested stakeholders.

The announcement and implementation of the Northern Dimension of Canada's Foreign Policy does not mean the end of the dialogue with Canadians on circumpolar Arctic issues. The government believes that it is critical to maintain an ongoing process of interaction and discussion with interested stakeholders, as the policy implementation process unfolds and new questions and developments inevitably appear that can benefit from further consultation.

Enlarging the circumpolar partnership is essential to the promotion of a greater extra-regional understanding and support for northern and circumpolar interests.

The government, under the leadership of the Ambassador for Circumpolar Affairs, is committed to maintaining this dialogue. In parallel, other venues for discussion and debate, as well as opportunities for organizations to make their views known to members of the Arctic Council, are welcomed and encouraged. Enlarging the circumpolar partnership is essential to the promotion of a greater extra-regional understanding and support for northern and circumpolar interests.

For example, the Northern Forum, consisting of 20 sub-national governments, largely from the Arctic Council states, and international NGOs such as the World Wildlife Fund for Nature and the International Union for Circumpolar Health, are encouraged to pursue their interventions on specific issues. In addition, SCFAIT, as well as the Parliamentarians of the Arctic region, should remain actively engaged, and should continue to focus Canadian thinking on our national interests in the circumpolar North.

Conclusion

The future prosperity of Canada's North will be influenced by our capacity to work with our regional partners to develop a common strategy for the sustainable development of the circumpolar region. Within Canada and the circumpolar region, there is recognition that future security and prosperity are closely connected with our ability to effectively manage northern issues. This is why we are taking a proactive stance in managing the issues, together with our northern communities.

Declaratory foreign policy is not enough to safeguard and promote Canadian interests and meet Canada's obligations. This Northern Dimension of Canada's Foreign Policy reinforces the federal government's commitment to the North and to northern peoples. In circumpolar affairs, Canada has been regarded as an important player. Arctic nations are cognizant of our record and ascribe to us an important role in leadership and diplomacy. The Northern Dimension of Canada's Foreign Policy demonstrates Canada's continuing commitment to maintaining this role. ❧

Le volet nordique de la politique étrangère du Canada

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
Department of Foreign Affairs and International Trade

Canada

Page couverture :
Peinture d'Edward 'Ted' Harrison, C.M., *Northern World - Le monde du Nord*

Préparé par la Direction générale des communications
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Le volet nordique de la politique étrangère du Canada

Résumé

Dans une communauté internationale qui est de plus en plus caractérisée par l'interdépendance et la mondialisation, la tradition de longue date suivie par le Canada en matière de politique étrangère qui consiste à promouvoir la coopération entre les pays pour atteindre des objectifs communs, grâce au renforcement des institutions et au règlement pragmatique des problèmes, continue à prendre une importance croissante. Cette approche reconnue et fructueuse a adopté, comme nouveau thème directeur, la protection et l'accroissement de la sécurité humaine.

La tradition de coopération transnationale ainsi que l'accent mis récemment sur la sécurité humaine s'appliquent particulièrement à l'élaboration du Volet nordique de la politique étrangère du Canada. Le monde circumpolaire qui comprend les territoires et les peuples nordiques du Canada, de la Russie, des États-Unis, des pays scandinaves ainsi que les vastes étendues d'eau (principalement couvertes de glace) qui les relient a été longtemps à la première ligne à l'époque de la guerre froide. Il est toujours à la première ligne, mais pour des raisons différentes : il doit répondre aux problèmes et aux possibilités que suscitent les tendances nouvelles et les faits nouveaux. Les problèmes se trouvent surtout sous forme de menaces environnementales transfrontalières, comme les polluants organiques persistants, les changements climatiques et les déchets nucléaires qui ont des répercussions de plus en plus graves sur la santé et la vitalité des êtres humains, les terres septentrionales, les eaux et la vie animale. Quant aux possibilités, elles s'appuient sur les sociétés nordiques, qui sont de plus en plus confiantes, stables et équipées pour relever les défis posés par la mondialisation, et sur l'intégration du Nord dans la société et la politique canadiennes. Alors que la politique de la guerre froide imposait que la région de l'Arctique soit incluse dans une vaste stratégie d'exclusion et de confrontation, la politique de mondialisation et de diffusion du pouvoir souligne maintenant l'importance du monde circumpolaire en tant que région d'inclusion et de coopération.

Un Volet nordique de la politique étrangère du Canada clairement défini établira un cadre de travail pour promouvoir les intérêts et les valeurs canadiennes et renouveler l'engagement du gouvernement de coopérer avec nos peuples du Nord et nos voisins circumpolaires afin de traiter les questions et les responsabilités communes.

Aucun pays, à l'exception peut-être de la Russie, n'a autant à gagner que le Canada d'une gestion prévoyante des relations circumpolaires. Même si le sentiment de nordicité constitue depuis longtemps le fondement de l'identité canadienne, le Nord a traditionnellement joué un rôle plus ou moins important et épisodique dans la politique étrangère du Canada. Un Volet nordique de la politique étrangère du Canada clairement défini établira un cadre de travail pour promouvoir les intérêts et les valeurs canadiennes et renouveler l'engagement du gouvernement de coopérer avec nos peuples du Nord et nos voisins circumpolaires afin de traiter les questions et les responsabilités communes. Il démontrera que notre sécurité et notre prospérité futures sont étroitement liées à notre capacité de gérer les dossiers complexes du Nord. Une approche proactive dans le renforcement des relations circumpolaires arctiques, en s'appuyant sur les expériences, les traditions et les capacités du Canada, dans le contexte national aussi bien qu'international, aidera à déterminer la nature et l'orientation des affaires circumpolaires et la place centrale qu'y occupe notre pays.

Le Volet nordique de la politique étrangère du Canada est fondé sur trois principes : tenir les engagements et jouer un rôle de chef de file, établir des partenariats à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement et entretenir le dialogue avec les Canadiens, en particulier les habitants du Nord. Conformément à ce cadre, le Volet nordique de la politique étrangère du Canada poursuivra quatre objectifs très importants :

1. accroître la sécurité et la prospérité des Canadiens, plus particulièrement des habitants du Nord et des Autochtones;
2. affirmer et préserver la souveraineté du Canada dans le Nord;
3. faire de la région circumpolaire une entité géopolitique dynamique, intégrée au système international;
4. promouvoir la sécurité humaine des habitants du Nord et le développement durable de l'Arctique.

Objectifs :

1. *accroître la sécurité et la prospérité des Canadiens, plus particulièrement des habitants du Nord et des Autochtones;*
2. *affirmer et préserver la souveraineté du Canada dans le Nord;*
3. *faire de la région circumpolaire une entité géopolitique dynamique, intégrée au système international;*
4. *promouvoir la sécurité humaine des habitants du Nord et le développement durable de l'Arctique.*

On s'efforcera de réaliser ces objectifs en mettant l'accent sur quatre domaines d'action prioritaires au cours des années à venir.

- Renforcer et promouvoir le Conseil de l'Arctique, qui est le seul forum où les huit États de l'Arctique et les Autochtones du Nord, en tant que participants permanents, se réunissent pour discuter et prendre des décisions sur les questions d'intérêt commun, et lui donner une place importante dans les relations circumpolaires et la coordination des politiques. Le Conseil de l'Arctique occupe une place privilégiée pour régler les problèmes environnementaux que connaît la région circumpolaire et dispose du potentiel nécessaire pour accroître le renforcement des capacités, le dévelop-

pement commercial et économique ainsi que l'accès à l'éducation et à la mobilité de l'emploi pour les jeunes Canadiens et les enfants de cette région.

- Aider à établir l'Université de l'Arctique, conçue, entre autres, pour encourager l'excellence universitaire et la viabilité des connaissances traditionnelles, à l'aide des techniques du téléenseignement, ainsi que pour renforcer le réseau de recherche canadien et circumpolaire, tout en tenant compte de l'importance des connaissances traditionnelles comme moyen d'augmenter les capacités sur le plan des politiques, en vue de faciliter les travaux du Conseil de l'Arctique.
- Accroître les occasions d'aider la Russie à relever ses défis entourant les questions nordiques, grâce à des activités bilatérales renforcées et à la collaboration avec nos partenaires circumpolaires à divers forums régionaux ainsi qu'à l'échelle de l'Union européenne.
- Promouvoir l'étude et l'application pratique de moyens pour que les pays et les communautés circumpolaires puissent ouvrir des débouchés économiques et commerciaux durables dans toute la région de l'Arctique.

La stratégie canadienne qui porte sur le volet nordique de la politique étrangère du Canada a été élaborée après avoir procédé à une consultation exceptionnelle et approfondie auprès des Canadiens, y compris des Autochtones, d'autres habitants du Nord, des parlementaires, des spécialistes en politique et bien d'autres personnes encore. Il s'est agi d'un processus délibéré d'engagement public que le gouvernement a l'intention de poursuivre lorsque le Volet nordique de la politique étrangère du Canada sera mis en œuvre et perfectionné. À cette fin, le gouvernement, orienté par l'ambassadeur aux Affaires circumpolaires, maintiendra un programme permanent de communication à l'échelle nationale et internationale, pour connaître, au fur et à mesure, les positions et la rétroaction sur les priorités de la politique étrangère du Canada ayant trait à l'Arctique circumpolaire. Afin que le processus de consultation permanent soit pleinement interactif et dynamique, le Volet nordique de la politique étrangère du Canada sera doté de la flexibilité nécessaire pour répondre aux idées, tendances et initiatives nouvelles aussi bien que pour modifier les priorités existantes.

Le volet nordique de la politique étrangère du Canada

Introduction – Renouveler nos engagements

Tant au Canada qu'à l'étranger, le Nord revêt une nouvelle importance dans la politique étrangère du Canada.

Le Canada doit doter sa politique étrangère d'un volet nordique approfondi et détaillé. Pour être efficace, cette nouvelle politique devra faire partie intégrante de la politique étrangère élargie du Canada et être renforcée par des politiques nationales.

Le Nord connaît une évolution rapide. À titre d'exemple, sous l'effet d'une réforme politique, de la réconciliation et de la décentralisation, les territoires nordiques du Canada, qui se trouvaient historiquement en marge de la vie politique canadienne, changent de rôle et mettent en place de nouvelles structures pour la conduite des affaires publiques. De la même façon, la communauté circumpolaire, qui possède un large éventail d'intérêts, souvent divergents, se transforme en une entité cohérente. La fin de la guerre froide a levé les contraintes imposées au cours de cette période à la coopération entre les huit pays arctiques et à l'interaction entre les peuples autochtones du Nord. Les relations, les contacts et les activités circumpolaires commencent à s'épanouir. Cela vient également du fait que le monde prend conscience du rôle écologique vital du Nord. De plus, les habitants de toute la région circumpolaire commencent à exercer des pressions pour que les gouvernements réagissent aux graves menaces environnementales, économiques, sociales et culturelles auxquelles sont confrontées leurs communautés.

La mondialisation expose tous les pays à de nouvelles forces politiques, économiques, sociales et environnementales, qui diminuent souvent le contrôle que peuvent exercer des régions sur les événements, même dans les pays les plus industrialisés. Ces nouvelles forces vont de la révolution dans le domaine de la technologie de l'information (telle l'émergence du commerce électronique) aux mouvements trans-frontaliers de polluants organiques persistants, en passant par les changements climatiques et la propagation de maladies infectieuses, comme la tuberculose et le sida. Et parce que ces forces débordent les frontières, la coopération internationale est maintenant une obligation.

Le Nord comprend le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest, le Nunavut, le Nunavik (nord du Québec) et tout le Labrador; l'Alaska (à l'exception de la région connue comme le Sud-Est); tout le Kalaallit Nunaat (Groenland); l'Islande, les comtés du nord de la Norvège, de la Suède et de la Finlande; et tout ce que la Russie appelle l'Arctique et le Nord russe; les systèmes marins de l'océan Arctique et ses mers adjacentes, dont les mers de Beaufort, du Labrador, de Béring, de Chukchi, du Groenland, de Norvège, de Barents, de Kara, de Laptev et de la Sibérie orientale.
Cela englobe aussi ce que la Commission royale sur les peuples autochtones a identifié comme le « Moyen-Nord », c'est-à-dire les vastes régions de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba, de l'Ontario et du Québec où se retrouvent des conditions nordiques.

La mondialisation a aussi modifié l'exercice de la souveraineté étatique, entre autres par une série d'accords multilatéraux ayant force de loi et d'arrangements informels, et la création d'institutions. Dans ses relations étrangères nordiques, le Canada a surtout porté son attention sur les menaces à notre souveraineté. Or, la nature et les implications de ces menaces ont changé : la coopération a éclipsé en grande partie les différends frontaliers dans le Nord. Si les questions liées à la souveraineté inspirent moins de préoccupations au public, par contre, les Canadiens et les Canadiennes veulent que leur gouvernement fasse appliquer les lois et les règlements relatifs à la gestion du Nord.

Pour relever les nouveaux défis transfrontaliers et promouvoir davantage la coopération, nous devrons intensifier le dialogue avec les organisations existantes qui mènent une action commune, telles les Nations Unis (ONU), l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (l'OSCE). Nous devons également voir à ce que les efforts du Conseil de l'Arctique servent de complément aux initiatives en cours dans la région circumpolaire, notamment celles du Conseil nordique, du Conseil euro-arctique de la mer de Barents et du Conseil baltique, ainsi qu'au plan d'action adopté par l'UE dans le cadre du volet nordique de sa politique étrangère. Il convient en outre d'adopter de nouvelles approches permettant de se pencher sur des questions telles la sécurité humaine et les menaces que font peser sur la sécurité et le bien-être des personnes un nombre grandissant de problèmes transfrontaliers. Sur ce point, les populations de la région circumpolaire sont particulièrement vulnérables.

Dans ce contexte, le Canada doit doter sa politique étrangère d'un volet nordique approfondi et détaillé. Pour être efficace, cette nouvelle politique devra faire partie intégrante de la politique étrangère élargie du Canada et être renforcée par des politiques nationales. Une approche globale accroîtra la cohérence et la coordination entre les divers ministères et organismes fédéraux intéressés au développement de la région circumpolaire.

Le contexte national – Le Nord acquiert son autonomie

À l'aube d'un nouveau siècle, le Nord canadien subit une transformation fondamentale. L'événement le plus marquant a été la division, en 1999, des Territoires du Nord-Ouest en deux territoires distincts, à la suite de la création du Nunavut. La création du Nunavut représente un tournant dans le développement politique du Nord canadien et témoigne, entre autres, de notre engagement à l'égard de l'autonomie gouvernementale et du transfert continu des responsabilités.

Comme cela a été promis dans *Rassembler nos forces : le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*, le Canada s'emploiera à régler toutes les revendications territoriales en cours et à conclure des accords d'autonomie gouvernementale dans le Nord comme moyen de former avec les Autochtones des partenariats renforcés, axés sur l'avenir. Par ce plan d'action, le gouvernement du Canada s'efforce de contribuer au renouvellement politique, économique et social du Nord.

Le transfert des responsabilités et le renouvellement des institutions doit s'accompagner d'une politique étrangère cohérente pour le Nord, qui permet de tirer le maximum des possibilités créées par les communautés du Nord canadien. Il faut, de plus, appuyer et renforcer les efforts pour aplanir les obstacles auxquels doit faire face la région. On sait que la demande mondiale augmente pour ce qui est des ressources naturelles provenant du Nord canadien, y compris les ressources halieutiques, tout comme augmentent les activités d'exploration et d'exploitation dans cette région. De plus, les changements climatiques peuvent entraîner des conséquences sur l'utilisation possible du Passage du Nord-Ouest. Autrefois fermé par les glaces, le Passage est maintenant ouvert chaque année pendant plusieurs semaines. Enfin, le trafic aérien augmente au-dessus de l'Arctique. En 1999, 85 000 vols ont été enregistrés, et il est prévu que leur nombre augmentera de 3 à 5 p. 100 annuellement. Une fois que la Russie aura ouvert son espace aérien nordique aux vols internationaux, le nombre de vols pourrait s'accroître considérablement, ce qui entraînera une augmentation proportionnelle des risques d'accidents, des atterrissages d'urgence et des exigences en matière de recherche et de sauvetage.

Ces différents changements augmentent le potentiel touristique de la région et devrait entraîner la création des nouvelles voies de transport, ce qui, en retour, devrait créer de nouvelles possibilités économiques pour le Nord. Cependant, ces possibilités exercent des pressions additionnelles sur la gestion durable des ressources naturelles et de l'environnement ainsi que le développement économique et social. À ce titre, les idées novatrices issues du processus de renouvellement du Nord s'avèrent à la fois pertinentes et nécessaires, comme le sont les progrès de la technologie de l'information. La nouvelle technologie permettra en effet de renforcer les liens qu'entretient le Nord canadien avec le reste du Canada et le monde circumpolaire en ce qui concerne le développement et la connaissance. Il sera tout aussi important que le Canada voie à ce que les politiques, les pratiques et les règlements internationaux et circumpolaires contribuent à promouvoir et à protéger les intérêts du Nord et, en premier lieu, à préserver son écologie fragile. Il sera essentiel d'exercer une surveillance, de faire respecter les lois et les règlements et de coordonner les systèmes de préparation aux situations d'urgence.

Pour que la nouvelle réalité du Nord canadien se traduise dans la politique étrangère du Canada, nous devons abandonner la vision vague et symbolique que nous en avions par le passé. Nous devons évaluer les valeurs et les intérêts issus du processus de renouvellement du Nord et les traduire en sources d'influence internationale. C'est ainsi que les autorités autochtones et territoriales devront participer à la mise en œuvre de notre politique étrangère nordique. Nous devrons, en outre, nous engager à renforcer le réseau étendu, mais bénéficiant d'un faible soutien, de chercheurs répartis dans tout le Canada. Ceux-ci possèdent une expertise, des connaissances et une expérience importantes, qu'il convient de mieux mettre à contribution au profit du Volet nordique de la politique étrangère du Canada. Il y a lieu, notamment, de prendre conscience que la création de liens efficaces entre les réseaux de chercheurs et d'analystes des politiques doit déborder la frontière canadienne et s'étendre aux autres réseaux similaires du monde circumpolaire. La reconnaissance et l'intégration du savoir traditionnel sera une partie intégrante de ce réseau.

Le contexte international – Un partenariat circumpolaire de plus en plus étendu

Le Nord circumpolaire n'est pas homogène. Ainsi, en raison de la disparité des niveaux de développement et de la divergence des intérêts et des visions des pays circumpolaires, conjuguées au fait qu'il s'agit de l'une des régions les plus riches au monde en ressources naturelles, le Nord pourrait devenir une source de tension. D'autre part, ayant pris conscience des défis que doit relever la région, les huit pays de l'Arctique ont accompli des progrès dans un large éventail de domaines au cours de la dernière décennie afin d'édifier une communauté partageant des intérêts communs. Que ce soit sur le plan économique ou politique, le Nord possède le potentiel voulu pour devenir un acteur important dans les affaires internationales.

Ayant pris conscience des défis que doit relever la région, les huit pays de l'Arctique ont accompli des progrès dans un large éventail de domaines au cours de la dernière décennie afin d'édifier une communauté partageant des intérêts communs. Que ce soit sur le plan économique ou politique, le Nord possède le potentiel voulu pour devenir un acteur important dans les affaires internationales.

La création du Conseil de l'Arctique, en 1996, démontre que la région circumpolaire gagne en maturité. Le Canada reconnaît avoir un grand nombre de possibilités, de défis et de problèmes en commun avec ses voisins de l'Arctique. C'est pourquoi, par l'entremise du Conseil de l'Arctique, il s'emploie à améliorer la coopération afin de créer une communauté circumpolaire consciente de son identité et capable de collaborer à la recherche de solutions aux problèmes qui se posent au niveau régional et international. Par l'intermédiaire de ces objectifs, nous contribuerons à instaurer un cadre institutionnel solide, qui favorisera la coopération entre les gouvernements, les Autochtones, l'industrie et les organisations non gouvernementales (ONG) du Nord, et ce, de façon à mettre en œuvre

des initiatives concrètes. Cependant, pour accomplir de tels progrès, il faudra aplanir les difficultés auxquelles tous sont confrontés dans l'Arctique, mais qu'aucun pays ne peut parvenir à surmonter seul.

Le Conseil de l'Arctique n'est cependant pas la seule tribune circumpolaire ou le seul centre de coordination de l'élaboration de politiques circumpolaires et de coopération dans ce domaine. Le Conseil nordique a été fondé en 1972 afin d'améliorer la coopération sur les questions régionales et politiques d'intérêt commun. La création du Conseil des États baltes en 1992 et du Conseil euro-arctique de la mer de Barents en 1993, jointe à l'adoption prévue d'un plan d'action pour le volet nordique de l'UE en juin 2000, reflètent le vaste processus d'intégration européenne qui est censé jeter des ponts entre les intérêts nordiques communs. Ces efforts, tels l'Initiative américaine pour l'Europe nordique, axée principalement sur les trois États baltes, visent de plus en plus à empêcher l'émergence d'une faille socio-économique et environnementale à la frontière orientale entre une UE en expansion et ses voisins immédiats au nord-est et la Russie. En ce qui concerne ces tribunes régionales, on reconnaît de plus en plus l'importance de coordonner et de cofinancer des initiatives visant des priorités communes et d'échanger de l'information à ce sujet.

La protection de l'écosystème circumpolaire contre la dégradation environnementale et les effets transfrontaliers représente un autre domaine où la coopération internationale est importante.

Ces diverses institutions et initiatives ne concernent pas seulement la stabilité dans le Nord russe, mais aussi le développement durable et la protection de l'environnement dans toute la région arctique. La protection de l'écosystème circumpolaire contre la dégradation environnementale et les effets transfrontaliers représente un autre domaine où la coopération internationale est importante. Les données scientifiques indiquent que le Nord agit comme un « puits » pour les contaminants environnementaux, y compris les polluants organiques persistants. Ces polluants sont transportés sur de longues distances par les courants d'air et d'eau et finissent par s'introduire dans les organismes marins et les autres animaux. En fait, ces organismes et ces animaux représentent la principale source de nourriture des populations autochtones du Nord. On retrouve ces contaminants dans la graisse des animaux qui sont ensuite consommés par les humains. La communauté nordique a reconnu la nécessité de réduire et d'éliminer le transport sur de grandes distances des polluants, et doit renforcer son engagement par des protocoles et des accords internationaux légaux, tels la convention internationale sur les polluants organiques persistants qui fait actuellement l'objet de négociations à l'ONU.

Le Canada est aussi lié depuis longtemps avec les États-Unis par des accords bilatéraux sur diverses questions touchant aux intérêts des deux pays dans l'Arctique. Par ailleurs, le Partenariat Canada-Norvège pour l'action, récemment élaboré, privilégie la coopération arctique comme domaine d'intérêt commun dans le contexte de la poursuite d'un programme de sécurité humaine.

Pour réaliser le plein potentiel du Nord, les Canadiens de cette région et la communauté circumpolaire doivent reconnaître qu'ils forment une communauté naturelle, unie non seulement par la géographie, mais aussi par des expériences et, souvent, par des valeurs communes. Le défi consiste à définir ces valeurs et ces intérêts communs, à les préciser adéquatement, à tirer le meilleur parti possible des organisations et du réseau de contacts qui existent dans la région circumpolaire et à mettre à profit nos ressources collectives pour aborder ces questions.

Le processus consultatif — À l'écoute des Canadiens et des Canadiennes

En 1997, le Comité permanent des Affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des communes a jeté un regard neuf sur le Nord et produit un rapport détaillé, *Le Canada et l'univers circumpolaire : relever les défis de la coopération à l'aube du XXIe siècle.* Cela a engendré un vaste processus de consultation et de discussion dans tout le Canada, qui s'est étalé sur les deux années suivantes et qui a mené à la préparation de cet énoncé de principes, Le Volet nordique de la politique étrangère du Canada. Les éléments clés du processus consultatif (à commencer par l'examen et le rapport du Comité permanent) comprenaient le document de réflexion de septembre 1998 du ministre des Affaires étrangères, M. Lloyd Axworthy, *Vers une politique étrangère canadienne visant le Nord,* le forum national de 1998, une table ronde d'experts en décembre 1998, une vaste série de consultations en 1999 auprès des habitants du Nord et des autres principaux intéressés, menées par l'ambassadrice du Canada aux Affaires circumpolaires, Mme Mary Simon, et une série finale de discussions tenues par le ministre Axworthy et ses homologues du Conseil de l'Arctique et par le premier ministre, M. Jean Chrétien, lorsqu'il a rencontré le président de la Finlande et le dirigeant de l'Union européenne, M. Martti Ahtisaari, en décembre 1999.

À la suite de ces importantes consultations, le ministre Axworthy et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international ont préparé un énoncé de principes qui a fait l'objet, avant sa publication, de plus amples discussions avec les principaux organismes fédéraux chargés des politiques visant le Nord circumpolaire – le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et Environnement Canada.

Le Volet nordique de la politique étrangère du Canada — Principaux objectifs

Comme on le souligne souvent dans les discussions avec les Canadiens et les Canadiennes et avec les principaux partenaires circumpolaires, le Canada apporte des atouts à la table circumpolaire :

- son expérience du développement d'institutions nordiques, du renforcement des communautés et de la collaboration avec les populations autochtones et les autres habitants du Nord;
- une expertise reconnue dans les sciences nordiques et les technologies environnementales;
- une compétence de pointe dans les technologies des télécommunications et de l'information;
- une approche innovatrice de l'administration gouvernementale et de la gestion des ressources naturelles dans le Nord;
- une riche expérience de la coopération avec la Russie dans les affaires arctiques.

Vu ces atouts et la convergence des territoires, des intérêts et des événements dans la région circumpolaire, une occasion unique se présente de mettre à profit l'identité et l'expertise nordiques du Canada et de les traduire en une influence plus vaste. L'Arctique est un domaine de relations internationales où nous pouvons faire pencher la balance, où nous pouvons apporter une valeur importante. Une politique étrangère canadienne à long terme fournira les moyens et l'occasion d'affirmer nos efforts de rapprochement. Notre participation active aux affaires circumpolaires contribuera à la consolidation de nos intérêts dans la région arctique.

L'Arctique est un domaine de relations internationales où nous pouvons faire pencher la balance, où nous pouvons apporter une valeur importante.

Une politique étrangère canadienne à long terme fournira les moyens et l'occasion d'affirmer nos efforts de rapprochement.

Notre participation active aux affaires circumpolaires contribuera à la consolidation de nos intérêts dans la région arctique.

Conformément aux contextes international et national, à notre expérience, à notre capacité et au rôle qu'on nous assigne, et compte tenu des avis et suggestions exprimés durant le processus consultatif, il a été déterminé que le Volet nordique de la politique étrangère du Canada devait avoir quatre grands objectifs :

- accroître la sécurité et la prospérité des Canadiens, plus particulièrement des habitants du Nord et des Autochtones;
- affirmer et préserver la souveraineté du Canada dans le Nord;
- faire de la région circumpolaire une entité géopolitique dynamique, intégrée au système international;
- promouvoir la sécurité humaine des habitants du Nord et le développement durable de l'Arctique.

On poursuivra ces objectifs grâce à diverses initiatives et à plusieurs tribunes. La politique étrangère canadienne visant le Nord portera principalement sur quatre domaines : l'appui aux travaux du Conseil de l'Arctique, la participation à l'appui international croissant au Nord russe, la réalisation du plein potentiel de l'Université de l'Arctique et le renforcement d'un réseau canadien et circumpolaire de recherche, ainsi que la promotion du développement durable et des débouchés commerciaux dans toute la région circumpolaire.

Renforcer le Conseil de l'Arctique

Le Conseil de l'Arctique a été fondé en 1996 en tant qu'organisme cadre chargé de donner un élan politique et une orientation stratégique à la communauté circumpolaire. En tant que président fondateur, le Canada voit dans le Conseil le principal point de mire de sa politique étrangère nordique future. Pour maintenir notre influence dans la région, nous allons réitérer notre engagement à l'égard des partenariats circumpolaires, à commencer par le Conseil de l'Arctique.

Pour maintenir notre influence dans la région, nous allons réitérer notre engagement à l'égard des partenariats circumpolaires, à commencer par le Conseil de l'Arctique.

Ce qui caractéristique le Conseil de l'Arctique et lui donne une légitimité et une pertinence critiques est la participation à ses travaux des habitants du Nord, et particulièrement des Autochtones. Grâce à la participation des Autochtones à la Stratégie de protection de l'environnement arctique (SPEA), l'organisme auquel il a succédé, le Conseil a fait oeuvre de pionnier sur la scène internationale. Pour la première fois dans le monde, des Autochtones, en qualité de participants permanents, ont un rôle à part entière à jouer dans les travaux du Conseil de l'Arctique. Lorsque le Conseil se réunit, il jouit de la participation entière et active de la Conférence circumpolaire inuite, du Conseil saami nordique, de l'Association russe des populations du Nord et de l'Association internationale des Aléoutes. Par conséquent, ceux qui ont le plus d'intérêts en jeu ont voix aux tribunes communes lorsqu'il s'agit de résoudre des questions transfrontalières et de mettre au point des approches conjointes.

À la prochaine conférence ministérielle du Conseil de l'Arctique, en Alaska, en octobre 2000, il se peut qu'on accepte un autre participant permanent, ce qui élargirait et approfondirait la participation des Autochtones du Nord aux travaux du Conseil. Cependant, tous les participants permanents sont dépourvus de ressources internes suffisantes pour leur permettre une participation efficace. Ils ont pour cela besoin de l'aide des États membres du Conseil de l'Arctique.

Les cinq principaux groupes de travail du Conseil de l'Arctique soutiennent collectivement un programme centré sur le développement durable et la protection de l'environnement dans la région arctique. Ensemble, ils s'efforcent de s'attaquer aux problèmes les plus cruciaux auxquels est confronté le Nord circumpolaire, où la coopération multilatérale est essentielle. Ces groupes comprennent le Groupe de travail sur le développement durable, la Protection des milieux marins arctiques (PMMA), le Programme de contrôle et d'évaluation de l'Arctique (PCEA), le Programme de prévention des urgences, de protection civile et d'intervention (PUPCI) et la Conservation de la flore et de la faune arctiques (CFFA). On désire accroître les tâches de ces groupes et en créer d'autres. Cependant, l'insuffisance de fonds continuelle gêne les programmes actuels et nous empêche d'élargir efficacement le champ d'activités des groupes de travail.

Le secrétariat du Conseil de l'Arctique est un sujet que l'on doit traiter afin d'appuyer plus efficacement les efforts déployés par les groupes de travail, mais aussi de garantir la viabilité et l'efficacité du secrétariat. Le Conseil de l'Arctique doit entretenir des liens efficaces avec les autres tribunes régionales, les programmes bilatéraux et les discussions multilatérales. Ces relations sont cruciales car elles permettent d'éviter le chevauchement et de maximiser les activités de sensibilisation et l'efficacité. Tous les membres du Conseil de l'Arctique ainsi que des autres tribunes régionales ont reconnu ce besoin. Un engagement continu est essentiel si on veut assurer le travail du secrétariat. Un secrétariat efficace pourrait se baser sur le travail qui a déjà été accompli pour cataloguer les divers programmes et activités se déroulant dans la région circumpolaire.

Par l'intermédiaire du Volet nordique de la politique étrangère du Canada, le Canada a l'intention de centrer les efforts de sa politique et d'augmenter ses ressources pour renforcer les activités actuelles du Conseil de l'Arctique et promouvoir le rôle des participants permanents.

Par l'intermédiaire du Volet nordique de la politique étrangère du Canada, le Canada a l'intention de centrer les efforts de sa politique et d'augmenter ses ressources pour renforcer les activités actuelles du Conseil de l'Arctique et promouvoir le rôle des participants permanents. En effet, l'appui du Canada à la nouvelle société civile du Nord pourrait s'avérer très précieux, car il pourrait influencer le processus décisionnel des grandes capitales relativement aux questions concernant l'Arctique. Il facilitera l'établissement de relations entre les habitants du Nord et appuiera l'accroissement des liens entre le Nord et le Sud. Le Canada continuera d'appuyer les activités communautaires autochtones, tout en favorisant la participation et le leadership des dirigeants des collectivités autochtones.

Le Canada encouragera l'établissement de liens plus étroits entre le Conseil de l'Arctique et les autres tribunes où l'on discute des questions relatives à l'Arctique. Lorsque cela sera possible, on cherchera à élargir les activités du Conseil en commençant peut-être par la création d'un lien entre les nouveaux enjeux économiques et

environnementaux (p. ex. l'incidence des changements climatiques sur le passage du Nord-Ouest en tant que route commerciale) ainsi que d'un lien vers la recherche et l'éducation. Ces derniers objectifs se rapportent en partie à un besoin reconnu pour le renforcement des capacités dans les communautés de l'Arctique, et à une quête pour trouver des moyens d'assurer une croissance économique durables alors que les économies traditionnelles déclinent, tout en mettant l'accent sur la protection de l'environnement.

La contribution du Canada comprendra :

- un soutien accru à l'ensemble du travail effectué par le Conseil de l'Arctique;
- un financement conjoint pour des activités précises du Groupe de travail, découlant de la Déclaration d'Iqaluit de 1998 approuvée à la réunion ministérielle du Conseil de l'Arctique et comprenant l'élaboration plus approfondie de l'Initiative des enfants et des jeunes;
- un appui à l'égard du renforcement des capacités du Conseil de l'Arctique.

Fonder l'Université de l'Arctique et créer un réseau de recherche canadien et circumpolaire en matière de politiques

Le Canada a toujours été en faveur de la création d'une université circumpolaire de l'Arctique, où on prendrait appui sur les connaissances des habitants du Nord, y compris celles des Autochtones. Son mandat serait entre autres de renforcer la capacité nordique afin de relever les défis auxquels la région fera face au cours des prochaines décennies. Un tel concept intégrerait également les progrès réalisés dans le domaine de la formation à distance, où l'expérience des Canadiens est considérable.

Une des priorités complémentaires, réalisable par le biais de l'Université de l'Arctique et des institutions existantes est le renforcement d'un réseau de recherche en matière de politiques sur l'Arctique, reliant de façon plus efficace les spécialistes canadiens entre eux et avec les spécialistes de tout l'univers circumpolaire, tout en tirant profit des nouvelles technologies de l'information et des communications. Ce savoir-faire connexe ne devrait pas seulement profiter à la recherche et aux connaissances de base, mais devrait également contribuer de manière directe aux travaux du Conseil de l'Arctique, au moyen d'une analyse sur le plan des politiques.

De nombreux endroits au Canada possèdent le savoir faire : les établissements d'enseignement supérieur comme les universités de Calgary, de l'Alberta, du Manitoba, du Nord de la Colombie-Britannique, du Yukon et les collèges de l'Arctique; les organismes et les ONG comme la Commission canadienne des affaires polaires, le Comité canadien des ressources arctiques et la Conférence circumpolaire inuite (Canada). De plus, il y a de nombreux scientifiques et spécialistes des politiques aux échelons fédéral, provincial et territorial. Les entreprises du secteur privé qui ont des activités dans le Nord embauchent des spécialistes de différents domaines. Bon nombre de ces spécialistes entretiennent déjà des relations avec des spécialistes de leur propre domaine au Canada et dans le monde circumpolaire. Cependant, plusieurs font face à une insuffisance chronique de fonds ou à de mauvaises connectivités aux organismes de direction. Ces questions doivent être traitées si le Canada veut jouer un rôle plus sérieux dans les affaires circumpolaires.

Le gouvernement du Canada travaillera avec ses homologues provinciaux et territoriaux, les institutions subventionnaires, les fondations et les groupes d'intérêts du secteur privé, ainsi qu'avec les partenaires intéressés du Conseil de l'Arctique, si l'on veut accroître les connaissances dans les établissements d'enseignement supérieur, les ONG et les institutions établies dans le Nord. On cherchera de plus à trouver un moyen d'élaborer un programme de formation à distance pour l'Université de l'Arctique ainsi qu'un réseau de recherche en matière de politiques qui pourrait être lié, au besoin, au processus d'élaboration des politiques, y compris aux travaux du Conseil de l'Arctique. Le rôle du fédéral sera centré sur les partenariats et les ressources initiales. Il devra également contribuer à faire le rapprochement entre la recherche et l'élaboration de politiques, et à établir des liens avec les organismes de direction comme les organismes gouvernementaux et le Conseil de l'Arctique.

Parmi les initiatives précises devant être examinées figurent :

- l'élaboration d'un programme de formation à distance pour l'Université de l'Arctique;
- l'accroissement du nombre de stages et d'emplois pour les jeunes, des échanges étudiants, ainsi que des options d'enseignement par le biais de l'Université de l'Arctique et des collèges affiliés de la région circumpolaire;
- le financement en partenariat pour la création d'un réseau canadien pour la recherche circumpolaire en matière de politiques, qui serait liés avec d'autres institutions canadiennes. On établirait aussi des liens avec d'autres centres de recherches circumpolaires.

La coopération avec le Nord russe

Une Russie prospère est essentielle à la stabilité du système international et un Nord prospère et viable est essentiel à la stabilité de la Russie. Le Nord russe, qui ne représente que 8 p. 100 de la population nationale, produit 20 p. 100 du produit intérieur brut du pays (PIB), et est l'une des principales régions de la Russie pour ce qui est d'attirer des devises fortes. La Russie, qui compte 80 p. 100 de la population totale du Nord, est de loin la région circumpolaire la plus peuplée. En 1997, près de 12,1 millions de personnes, dont 200 000 Autochtones, vivaient dans le Grand Nord de la Russie.

Une Russie prospère est essentielle à la stabilité du système international et un Nord prospère et viable est essentiel à la stabilité de la Russie.

L'effondrement de la stratégie de développement soviétique a eu des répercussions environnementales notoires et impossibles à ignorer. Par exemple, des décharges d'anhydride sulfureux par des entreprises de métaux et des compagnies minières ont endommagé de vastes territoires sur la presqu'île de Kola. Selon l'Agence internationale de l'énergie atomique, 150 réacteurs nucléaires de sous-marins hors service attendent d'être démontés à Murmansk et à Arkhangelsk. Le rapport de l'agence mentionne également que plus de 8 500 tonnes de combustible irradié fortement enrichi attendent d'être retraités et convenablement entreposés aux environs de la mer de Barents, et 500 millions de mètres cubes additionnels de déchets radioactifs de faible activité doivent encore être traités.

La situation pour les peuples autochtones est encore plus difficile. En raison de la diminution ou de la conclusion des programmes de subvention, certaines colonies retournent à des économies d'auto-suffisance et luttent pour raviver leur culture traditionnelle. Les conditions de vie demeurent difficiles. Les fonds semblent insuffisants pour soutenir la réapparition de collectivités autochtones viables. Néanmoins, la réforme politique a accordé une plus grande autonomie aux Autochtones, qui recherchent activement des moyens de participer au processus d'élaboration des politiques du Nord, à l'échelle nationale et internationale.

Bien que la majorité de l'attention et de l'aide internationales se soient centrées sur le nord-ouest de la Russie, les circonstances au nord-est de l'Oural sont également urgentes. La situation dans le nord-est de la Russie devrait également être prise en considération dans les plans d'action et les programmes des institutions financières internationales. Il faudrait viser à travailler le plus possible en synergie afin que tout ce qui se passe dans les régions des mers de Barents et Baltique soit perçu dans le contexte plus général des efforts internationaux visant à stabiliser la Russie et à l'intégrer davantage dans le système international.

Le Canada s'est toujours intéressé à la prospérité et à la sécurité de la Russie. En effet, l'enjeu est de taille pour nous. Comme le Nord russe pèse lourd dans l'avenir de ce pays et de la région, une action immédiate et concertée s'impose d'urgence. Ce qu'il en adviendra est donc important pour le Canada, et un élément clé du Volet nordique de la politique étrangère du Canada.

L'identité arctique que le Canada partage avec la Russie constitue une base particulière pour la coopération sur le plan des affaires nordiques. Le Canada est signataire d'un certain nombre d'accords bilatéraux dans ce domaine, qui portent principalement sur la recherche scientifique et la croissance de l'économie, et, plus récemment, sur l'aide au développement concernant l'environnement et les populations autochtones. En raison des similitudes environnementales entre les deux pays, le Canada a toujours cultivé un intérêt commercial à l'égard de la Russie. Notre expérience et nos compétences en matière d'exploitation des ressources naturelles dans l'Arctique nous procurent un avantage comparatif en Russie, ce qui ouvre d'excellentes perspectives pour les investissements canadiens. De même, dans le secteur environnemental, la technologie et les techniques de gestion canadiennes sont sans égales.

Grâce au Programme d'assistance technique de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), le Canada contribue déjà pour beaucoup à la démocratisation et à la libéralisation économique de la Russie. Cette stratégie a aussi été appliquée avec succès à la région septentrionale de ce pays, où 20 projets sont en cours d'exécution dans les domaines de la saine gestion des affaires publiques, de la réforme économique et de l'environnement.

Le nettoyage des déchets radioactifs et l'assainissement de l'environnement sont d'autres domaines où nos partenaires russes accueilleraient avec plaisir les compétences canadiennes. Ce sont là en effet des secteurs où le Canada peut apporter une contribution majeure tout en contribuant à la réalisation d'autres objectifs stratégiques, par exemple la non-prolifération, le désarmement et la protection de l'environnement. Au Sommet du Groupe des Huit (G-8) tenu à Cologne en 1999, les dirigeants ont convenu de s'attaquer à ces problèmes en instituant un vaste partenariat international axé sur la réduction plus poussée de la menace. Dans le cadre de cette initiative, des activités sont envisagées concernant la gestion des déchets radioactifs d'origine militaire et le démantèlement de sous-marins russes, particulièrement dans l'Arctique russe. Un programme pluriannuel et polyvalent serait élaboré dans le but de recenser des projets précis à ces fins, avec identification des domaines correspondant le mieux aux compétences canadiennes. L'adoption d'une stratégie canadienne assortie d'un financement faciliterait l'atteinte de nos objectifs dans la région circumpolaire et nous permettrait d'élargir

notre participation à des groupes infrarégionaux, par exemple le Conseil baltique, le Conseil de la région euro-arctique de la mer de Barents, ainsi qu'au programme de coopération environnementale et militaire dans l'Arctique, une initiative russe, américaine et norvégienne portant sur le règlement des graves problèmes environnementaux d'origine militaire dans l'Arctique.

Peut-être plus que tout autre pays, le Canada est particulièrement bien placé pour instaurer un partenariat stratégique avec la Russie en vue du développement de l'Arctique. À court terme, cela signifie s'attaquer en priorité aux problèmes socio-économiques et environnementaux du Nord russe. Les objectifs canadiens devraient être formulés de manière à refléter les grandes visées internationales, et les activités canadiennes, tenir compte de la capacité des autres partenaires, surtout les États-Unis et l'Union européenne, à assumer des responsabilités en matière de financement et à s'engager dans des partenariats.

Sur le plan des activités particulières, le Canada pourrait :

- accorder des fonds en vue de la mise en oeuvre de l'Accord entre le Canada et la Russie de 1992 sur la coopération dans l'Arctique et le Nord, ainsi que du protocole d'entente de 1997 concernant la coopération touchant les affaires autochtones et le développement du Nord;
- en collaboration avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, les entreprises et les ONG, tenter d'élargir les liens économiques et commerciaux avec la Russie;
- soutenir les activités du Groupe de travail sur l'Arctique et le Nord, sous l'égide de la Commission économique intergouvernementale, au nombre desquelles pourraient figurer la création d'une chambre de commerce nordique Canada-Russie et la promotion de routes pour le transport dans le Nord;
- ajouter un volet russe aux programmes et aux stages destinés aux jeunes dans le Nord, afin de favoriser les contacts entre personnes, au bénéfice des générations à venir.

Développement économique et commercial

Comme on l'a vu plus tôt (sous la rubrique Contexte national), les pressions augmentent et les possibilités se multiplient en ce qui concerne le développement économique du Nord canadien et circumpolaire. Il a été dit que cela créera d'importants problèmes qu'une stratégie d'orientation cohérente devra viser à résoudre. Il est certain que le commerce et l'investissement dans l'ensemble de l'Arctique prendront de l'ampleur et, ce faisant, aideront à donner à cette région la capacité de poursuivre sa croissance économique.

Il y a tout lieu de s'en réjouir : mener à terme des initiatives comme celle du pont de l'Arctique et du transport maritime intra-Arctique pourrait présenter d'importants avantages pour les habitants du Nord.

Cependant, comme on l'a vu aussi, ces faits nouveaux exigeront également une vigilance accrue - un suivi et une gestion efficaces afin d'éviter de mettre en péril le fragile écosystème de l'Arctique. Nous pouvons faire beaucoup, grâce au Conseil de l'Arctique et aux réseaux de recherche, entre autres moyens, pour étudier ces changements et nous y préparer. Il est très important que la politique étrangère du Canada pour le Nord fasse la promotion tant de l'analyse que de l'élaboration de régimes de gestion/suivi/application (à partir, dans certains cas, de cadres existants, par exemple la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*).

À cette fin, le Volet nordique de la politique étrangère du Canada favorisera, entre autres :

- les discussions avec le Conseil de l'Arctique sur l'élargissement des infrastructures de transport circumpolaires (par exemple le pont de l'Arctique, les liaisons aériennes polaires et le transport maritime intra-Arctique) ainsi que la réduction des frais de transport;
- l'ajout aux futures missions d'Équipe Canada d'un volet portant sur le commerce nordique;
- la mise en marche de pourparlers avec nos partenaires du Conseil de l'Arctique dans le but de faciliter le commerce et les investissements dans la région circumpolaire;
- la création d'une chambre de commerce circumpolaire, en prenant exemple sur celles qui existent déjà dans les régions septentrionales des pays nordiques et du nord-ouest de la Russie, et sur le réseau de contacts au sein du forum nordique;
- la recherche sur le potentiel de l'écotourisme.

Dialogue continu avec la société civile canadienne et circumpolaire

Le gouvernement estime qu'il est essentiel de poursuivre le processus d'interaction et de discussion avec les personnes et les groupes intéressés.

L'annonce et la mise en oeuvre du Volet nordique de la politique étrangère du Canada ne signifient pas la fin du dialogue avec les Canadiens et les Canadiennes sur les questions circumpolaires. Au contraire, le gouvernement estime qu'il est essentiel de poursuivre le processus d'interaction et de discussion avec les personnes et les groupes intéressés, au fur et à mesure de la mise en oeuvre de la politique, car, inévitablement, surgiront alors de nouvelles questions qui exigeront peut-être d'autres consultations.

Le gouvernement, sous le leadership de l'ambassadrice aux Affaires circumpolaires, s'est engagé à maintenir ce dialogue. Par ailleurs, il accueille avec plaisir et encourage d'autres forums de discussion ainsi que les occasions pour les organismes de faire connaître leurs points de vue aux membres du Conseil de l'Arctique. L'élargissement du partenariat circumpolaire est essentiel si on veut amener les autres régions à mieux comprendre et à soutenir dav ntage les intérêts nordiques et circumpolaires.

L'élargissement du partenariat circumpolaire est essentiel si on veut amener les autres régions à mieux comprendre et à soutenir davantage les intérêts nordiques et circumpolaires.

Par exemple, le Forum nordique, qui regroupe vingt gouvernements infranationaux, surtout des États membres du Conseil de l'Arctique, et les ONG, comme le Fonds mondial pour la nature et l'Union pour la santé des populations circumpolaires, sont encouragés à poursuivre leurs interventions sur des questions précises. En outre, le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international ainsi que les parlementaires de la région arctique devraient continuer à suivre ce dossier de près et à attirer l'attention des Canadiens et des Canadiennes sur nos intérêts nationaux dans le Nord circumpolaire.

Conclusion

La prospérité future du Nord canadien dépendra de notre capacité à élaborer avec nos partenaires régionaux une stratégie commune pour le développement durable de la région circumpolaire. Au Canada comme ailleurs dans cette région, on reconnaît que sécurité et prospérité sont étroitement liées à notre aptitude à gérer efficacement les questions nordiques. C'est pourquoi nous adoptons une attitude proactive à cet égard, de concert avec nos communautés nordiques.

Posséder une déclaration de politique étrangère ne suffit pas à sauvegarder et à promouvoir les intérêts du Canada, et à répondre à ses obligations. Le Volet nordique de la politique étrangère du Canada vient renforcer l'engagement du gouvernement fédéral à l'égard du Nord et des gens qui l'habitent. Dans les affaires circumpolaires, le Canada est généralement considéré comme un des principaux intervenants. Les nations arctiques connaissent notre bilan et nous attribuent un rôle important sur le plan de la diplomatie et du leadership. Le Volet nordique de la politique étrangère du Canada aidera à maintenir cette réputation du Canada. ❧